

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-5150/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindulása

A felsőoktatási felvételi eljárással összefüggésben fordult Hivatalomhoz egy felvételiző diák.¹ A beadványozó sérelmezte, hogy a Magyar Képzőművészeti Egyetem (MKE) és a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem (MOME) hosszú évek gyakorlata alapján ugyanazokon a napokon tartják a felvételi vizsga döntő, záró fordulóját a felvételi eljárás folyamán. Ennek a gyakorlatnak az a következménye, hogy a két hasonló képzést nyújtó intézmény a mindkét helyen utolsó fordulóra jutott diákokat tulajdonképpen olyan helyzetbe hozza, hogy a harmadik, döntő felvételi forduló napján el kell, hogy döntsék, melyik intézmény felvételi vizsgájára menjenek el.

A panasz alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam, tekintettel arra, hogy *felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint a művelődéshez való jog sérelmének gyanúja.*

A fentiek kapcsán az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint tájékoztatást kértem az érintett felsőoktatási intézmények rektoraitól, hogy az intézmények által folytatott, a jelentkezők számára kedvezőtlen gyakorlatnak milyen okai vannak, valamint, hogy az intézmény a távol maradó jelentkezőknek biztosít-e újabb felvételi időpontot.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a művelődéshez és a felsőoktatáshoz való jog *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

1. Magyarország Alaptörvénye
2. az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
3. a nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
4. a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Fkr.)

A megállapított tényállás

A Magyar Képzőművészeti Egyetem (MKE) rektora válaszában tájékoztatott arról, hogy a Magyar Képzőművészeti Egyetemen háromfordulós alkalmassági, gyakorlati felvételi vizsgát tart. Az első fordulóban a felvételizők beadott munkái alapján dönt a bizottság a jelentkezők behívásáról, ezt a vizsgaformát az Oktatási Hivatal által legkorábban engedélyezett időpontban, általában április végén, május elején tartja az intézmény. A vizsga 3-4 napos, de jelentkezőnként 1 napot igényel és amennyiben ütközik a MOME felvételijével az egyetem megoldja, hogy mindkét felsőoktatási intézményben részt tudjon venni a jelentkező.

¹ AJB-5150/2013

A sikeresen túljutott felvételizőknek a második és a harmadik fordulót a szóbeli érettségi vizsgák után szervezi az intézmény (június vége, július eleje). Ebben az időpontban már felszabadulnak a hallgatók által használt műtermek, ahol a felvételi vizsgákat is bonyolítja az intézmény és hozzávetőlegesen 400 főnek biztosítani tudják a felvételi vizsgákhoz szükséges körülményeket. Erre az időpontra a vizsgaidőszak, a diplomavédés időszaka is befejeződik, ezáltal a felvételi eljárás tisztasága is biztosítható.

A felvételi vizsga második és harmadik, gyakorlati jellegű fordulója folyamatos jelenlétet igényel, egy-egy hét szakmai feladatok megoldásából (5+3, vagy 4+4 napból) áll. Az első hét végén pontozás nélkül dönt a bizottság a továbbjutásról. Természetesen azok a jelentkezők, akik nem tudnak részt venni a második fordulóban, azok semmiképpen sem kezdhetik meg a harmadik forduló vizsgáit. Általában az egyetem második fordulója szokott egybeesni a MOME felvételi vizsgáival.

Az intézmény rektora biztosított arról, hogy az MKE igyekszik segíteni a felvételizőknek, rugalmasan próbálják megoldani a problémáikat. A felvételi vizsgáról egy nap hiányzást tudnak engedélyezni – mely hiányzás még nem megy a sikeres felvételi vizsga kárára –, amennyiben más felsőoktatási intézmény (pl. MOME) felvételi vizsgája ebben az időszakban van és a jelentkező részt kíván venni mindkét felvételi vizsgán. A felvételi vizsgák időpontjait előbbre hozni a fentiekben leírtak miatt nem lehet, és későbbre sem tehető, mert az időintervallumokat az Oktatási Hivatal, illetve a minisztérium határozza meg a ponthatár meghúzásának időpontját figyelembe véve.

I. A hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (a törvényi felsorolás alapján ideértve a közszolgáltatást végző szerveket is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Nftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja továbbá azt is az Nftv. 2. § (2) bekezdésében, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért ők az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. Ugyanakkor figyelembe vettem, hogy a felsőoktatási intézmények széleskörű autonómiával rendelkeznek, ezért vizsgálatom nem terjed ki az oktatás, a képzés, a vizsgáztatás és a vizsgán nyújtott teljesítmény oktatás-szakmai kérdéseire. A felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok érvényesülésének vizsgálata azonban hatáskörömbe tartozik.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműségekre, a követhetőségekre és érthetőségekre. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények – így például jelen esetben a felsőoktatási felvételi eljárás – működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alkotmánybíróság már 1995-ben felhívta arra a figyelmet, hogy a művelődéshez (oktatáshoz) való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az *mindenki számára képességei alapján hozzáférhető*, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy *a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal*, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételéül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív tartalommal érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben az állam jelenleg is jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a *művelődéshez való jogot közvetlenül*, a felsőoktatás területén *az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg*.

Az Alkotmánybíróság szerint az emberi méltóság általános személyiségi jogként is felfogható, *a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő, nevesített jog* a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének (Gyermekjogi Egyezmény) 4. cikke, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek a Gyermekjogi Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Ha gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg. A Gyermekjogi Egyezmény 28. cikk 1. c. pontja alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba.

III. Az ügy érdeme tekintetében

a.) Mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy a felvételi eljárás szervezésével kapcsolatos kétszeri írásbeli megkeresésemre a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem rektora nem válaszolt. Az ombudsman megkeresésének figyelmen kívül hagyása már önmagában visszás helyzetet teremt, hiszen az akadályozza a biztost alkotmányos jogköre gyakorlásában. Az Ajbt. 25.§ (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a MOME rektora megkeresésemre adni köteles válaszában elmaradása – függetlenül annak okától – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

b.) A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. Korm. rendelet (Fkr.) 6. § (2) bekezdése szerint a Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató tartalmazza az adott intézmény által meghirdetett alapképzési szakokra és az osztatlan képzésekre vonatkozóan az Fkr. 1. melléklet alapján az adott intézmény által meghatározott egészségügyi, pályaalkalmassági követelményeket, szakmai alkalmassági vizsgakövetelményeket, gyakorlati vizsgakövetelményeket. Az Fkr. 1. számú melléklete tartalmazza azon alapképzési szakok és osztatlan mesterképzési szakok felsorolását, amelyek esetében a felsőoktatási intézmények egészségügyi, pályaalkalmassági követelményeket írhatnak elő, illetve gyakorlati vizsgát szervezhetnek. Eszerint pályaalkalmassági vizsgálat és gyakorlati vizsga a művészet képzési terület minden szakán tartható.

Az intézmények által meghirdetett alkalmassági vizsga időpontjait tartalmazza a Felsőoktatási Felvételi Tájékoztató, valamint az intézmények honlapjai is. Eszerint a 2014/2015. tanévre meghirdetett szakokon a felvételi eljárásban a Magyar Képzőművészeti Egyetemen a felvételi vizsga második szakaszának időpontjai a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem által szervezett gyakorlati vizsga III. fordulójának időpontjaival teljes mértékben megegyeznek, azaz június 30. – július 4-ig tart a felvételi gyakorlati vizsga. A felvételi mindkét intézményben háromfordulós, az utolsó fordulón pedig az első két fordulón megfelelt jelentkezők vehetnek részt, a felvételi második és harmadik fordulója folyamatos jelenlélet igényel. A felvételi eljárásra vonatkozó jogszabályok alapján megállapítható, hogy bár a tantárgyi felvételi vizsgák beolvadtak az érettségi vizsgába, alkalmassági és gyakorlati vizsgát ma is tarthatnak a felsőoktatási intézmények.

A felsőoktatási jogszabályok nem tiltják tehát azt, hogy az intézmények ugyanazon napra hirdessék meg felvételi vizsgaidőpontjaikat, a felvételi alkalmassági és gyakorlati vizsgák ilyen módon egy időpontra történő szervezése önmagában *a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot nem okoz*. Alapjogi sérelem akkor állhat fenn, ha az állami döntés szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a felsőoktatáshoz való jog érvényesülését, vagyis megakadályozza, ellehetetleníti a megfelelő képességgel rendelkezők oktatásban való részvételét.²

Az intézményeknek lehetőségük van pótfelvételi időpont megadására is, ám erre törvényi kötelezettségük nincs. Kötelezettségük ugyanakkor az Fkr. értelmében, hogy a Tájékoztatóban közzé tegyék a felvételi vizsgák időpontjait. A jelentkezők tehát a Tájékoztatóból idejében értesülhetnek a vizsgák időpontjairól, és a jelentkezéseik beadásakor ezt az adatot figyelembe tudják venni, ugyanakkor - különös tekintettel arra, hogy Budapesten összesen e két intézmény folytat hasonló profilú felsőfokú művészeti oktatást – jogos elvárás lehet a jelentkezők részéről, hogy legalább *az elvi lehetősége biztosítva legyen annak, hogy a két megjelölt intézmény valamelyikére* sikeres felvételi folytán bejuthassanak. A felvételi eljárás a nagykorúságukat jellemzően éppen csak elérő fiatalok számára az egész életre hosszabb időn át kiható döntési folyamat, ezért a felvételiző diákok súlyos érdeksérelemként élik meg, hogy önhibájukon kívül nem tudnak részt venni az általuk megjelölt intézmények egyikének felvételi eljárásában. A felsőoktatási intézmények az Oktatási Hivatal által engedélyezett időpontban, április végén kezdhetik meg a felvételi vizsgák lebonyolítását, a ponthatárok meghatározására pedig július 25-én kerül sor, tehát közel három hónap áll a felsőoktatási intézmények rendelkezésére a felvételi vizsgák megszervezésére, ezen kereteken belül az intézményi felvételi eljárások rugalmas szervezésével elkerülhetőek lennének a felvételizők egyéni érdeksérelmei.

² 79/1995. (XII. 21.) AB h.

A felvételi eljárás méltányos szervezése azért is indokolt, mivel a felsőoktatási felvételi, az egyes intézmények, karok, szakok közötti választás alapvető, stratégiai jelentőségű döntés, amely jelentős anyagi következményekkel és felelősséggel jár a fiatalok és családjaik számára.

Intézkedéseim

A jelentésemet a felsőoktatási felvételi méltányos szervezésének érdekében figyelemfelhívásnak szánom, melynek keretében *felhívom a Magyar Képzőművészeti Egyetem rektorát és a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem rektorát*, hogy a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jog maradéktalan érvényesülése érdekében – egymással együttműködve – a felvételi alkalmassági és gyakorlati vizsgák megszervezésére rendelkezésre álló időkereteket maximálisan kihasználva, méltányosan járjanak el a felvételi időpontok meghatározása során és az önhibájukon kívül távol maradó jelentkezőknek biztosítsanak újabb szakmai alkalmassági, gyakorlati vizsga lehetőséget.

A jelentésemben feltárt alapjogi visszásság orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében

– az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a *Moholy-Nagy Művészeti Egyetem rektoránál kezdeményezem*, hogy a jövőben az alapvető jogok biztosa által küldött megkeresésekre vonatkozó válaszadási kötelezettségnek tegyen eleget.

Budapest, 2014. július

Székely László sk.